

2022年6月13日

2022年日本国際連合学会研究大会

6月11日 11:45～13:30 《パネルディスカッション》

ウクライナ侵攻の試練と国連システムの強化

－ 経済・社会・環境を含む包摂的な安全保障の観点から

発言資料

猪又忠徳

プレゼンテーションの目的

ウクライナ侵攻は、国際の平和と安全の維持体制の破綻のみならず、経済・社会・環境の次元に亘り連鎖的かつ複合的に人々の安心・安全の破壊をもたらしている。このような問題意識から、国連システムのあり方やガバナンスの制度設計について問題提起を行う。

1. 基本的認識

そもそも、この侵略は、世界の秩序と安定にシステムミックな打撃をもたらした。それは、広範な人道的危機及び核兵器を含む大量破壊兵器使用リスクの顕在化と国際の平和・安全体制の破綻のみならず、経済、社会及び環境上の計り知れない連鎖的かつ複合的災害を惹起した。

この侵略が突きつけた国際社会への試練は、グローバルかつシステムミックな危機である。未曾有の試練に立ち向かう国際社会のグローバルガバナンスに対し、国連システムがどのような触媒的機能を果たしうるか、そして、その限界や存在意義及び具体的課題は何かを問わなければならない。

2. 侵略の帰結

ロシアの「特別軍事作戦」は、ひとり自衛権の行使の是非の問題ではなく、国連憲章の違反である。その結果は、平和の破壊や侵略から生じる安全保障上の事態を越えて、憲章の定める目的と原則への違反を含む一般的福祉及び国家間の友好関係を害する広範な事態である。

この侵略の結果、顕著となった国際社会へのグローバルなリスクは、以下の諸点である。

- (1) 国連憲章の目的と原則に基づく平和の文化は、グローバリゼーションの進展にも

かかわらず、世界各国の民衆レベルの文化には浸透していない。

- (2) 国際社会の共感と連帯に基づく、グラスゴー合意等気候危機への対応や全面休戦安保理決定等のコロナパンデミック対策の経験が活かされていない。
- (3) 世界の安全保障体制の動揺：常任理事国による憲章違反の行動に対する安全保障理事会の無力、各国による軍備拡張、核戦争の脅威の拡大。
- (4) 国際法秩序の浸蝕と二重基準及び impunity の蔓延。
- (5) 紛争の長期化
- (6) 人道的惨状の継続：ウクライナにおける 1,400 万人を越える、難民、避難民、被災民の人道的惨状の悪化¹。
- (7) 紛争の影響の多分野にわたる横断的連鎖：
 - 各国における防衛体制の強化と地域安集団安全システムへの傾斜
 - 「富国強兵」への回帰、自国優先の経済・社会的安全保障意識の鼓舞、排外的メディア情報、インフォデミックの氾濫
 - 国際取引の制限による紛争当事国のみならず、開発途上国を含め世界全体の経済成長の減速、COVID-19 による停滞への拍車。
 - 食糧及びエネルギー供給の逼迫
 - 気候変動対策の頓挫
 - 貧困の拡大と脆弱国等の諸国家内及び国家間の不平等・差別の構造化

ちなみに、先月インドネシアで行われた UNDRR（国連防災機構）の世界防災プラットフォーム会議 GP2022 は、共同議長声明で、「世界は COVID-19 のパンデミックから回復しつつあるが、気候緊急事態の影響の増大に直面している状況の中で、ウクライナでの戦争を含む紛争によって、世界のサプライチェーンが混乱し、インフレが引き起され、食料安全保障が脅かされ、世界で最も災害が発生しやすい地域に住む人々の脆弱性はさらに深まっていると指摘している。

3. 国連の欠陥

ウクライナ紛争によって露わになった国連システムの課題は、例えば、以下が顕著である。

- (1) 普遍的正義をめぐる紛争の処理方法の欠如

¹UNOCHA *UKRAINE Situation Report Last updated: 9 Jun 2022 available at: file:///C:/Users/81802/Downloads/Situation%20Report%20-%20Ukraine%20-%203%20Jun%202022.pdf*

大国があるいはその同盟国が侵略者である場合、紛争は出口がなく長期化する。パレスチナやシリア紛争が典型。

(2) 国連システム活動のサイロ化。

直面する課題がシステミックであるにも関わらず、分野横断的課題に系統的に取り組むガバナンスの仕組みが欠如している。例えば、国連システムは、SDGsの経済・社会・環境の3次元の統合に取り組んでいるが、人々の生命とくらしの安全と表裏一体の安全保障上の措置は、安全保障理事会の専管事項として扱われている。本来、人の安全は不可分一体であるのに、これら4次元を統合的に取り扱うはずの国連総会は、単なる勧告機関として、軽視されて来た。

(3) ブレトンウッズ諸機関の本来機能の回復の必要

IMF及び世銀は、業務上自律的機関であるが、設立当初、国連憲章によって、国連の専門機関として、国連と連携協定を結び今日に至っている。これら機関は、本来、国連憲章の目指す経済社会分野での国際協力による universal な平和の構築に貢献することとなっていた。これら機関が各国のこの分野の発展が紛争の予防に資することを意識し、SDGsの達成や気候変動への対策により、人々の生命と暮らしの安全を通じて、破綻国家や脆弱国家の安定を推進するようになったのは、最近のことである。

(4) 非国家主体の役割の軽視

経済・社会・環境分野におけるCSOs/市民社会、知的認識集団や企業等のいわゆるステークホルダーの顕著な政策形成能力は、気候変動等の法的拘束力のある規範形成に貢献するようになったが、安全保障分野では軽視されている。

以下に例示する諸課題((5)~(8))への取り組みにおいても、いまだその能力は活かされていない。

(5) 核不拡散体制の形骸化

(6) グローバルな ITC 規範の欠如

サイヴァーテロ、インフォデミック、及び、普遍的な AI 規制の欠如の下で展開されるの国際紛争の脅威への枠組みが不在

(7) 致命的自律兵器システム Lethal Autonomous Weapons Systems、ドローン型兵器の規律なき使用

(8) 核セキュリティ体制の不備：原発施設攻撃禁止のループホール、IAEAの安全基準条約²と対核テロ条約³は国家の軍事施設、使用済み燃料貯蔵及び再処理施設には不適用、および、放射線災害に対する軍事関係者の無理解。

² 改正核物質防護条約第2条4項

³ 核テロ防止条約第4条2項

4. 国連システム改革の方向

(1) 紛争の解決

安全保障理事会が紛争の解決に対し機能しない状態においては、国連総会の平和と安全の維持機能を活用すべきである。

(ア) 国連憲章違反の事態への対処

国連憲章上、国連総会のみが憲章違反から生じる事態を扱う権限を有する。確かに、安保理は、国際の平和と安全が脅かされる場合、武力行使や侵略に対し、措置する権限を有するが、憲章第 14 条によれば、憲章違反の事態一般への対処を任されているのは、総会である⁴。したがって、国連憲章規定の違反とされるウクライナ侵攻から生ずる諸事態への対策は、国連総会において、練られるのが筋である。

同条によれば、総会は、起因にかかわらず、一般的福祉又は諸国間の友好関係を害する虞があると認めるいかなる事態についても、これを平和的に調整する措置を勧告することができる。このため、総会は、憲章第 12 条下の安保理の権限を侵すことなく、経済・社会・環境面でのその機能をフルに駆使して、紛争の解決と予防のためのグローバルなガバナンスに貢献すべきである。

(イ) 国際の平和及び安全の維持問題の処理

総会は、国際の平和及び安全の維持についての協力に関する一般原則を、軍備縮小及び軍備規制を律する原則も含めて、審議できる（憲章第 11 条 1 項）。また、憲章第 11 条 2 項は、総会に安全保障に関するいかなる問題も討議し、かつ必要な措置を加盟国ないし安保理又はこの両者に勧告する広範な権限を与えている。

例えば、総会は、過去に、スペインのフランコ政権のナチズムとファシズムへの協力に対する外交関係の断絶を含む懲罰措置（1946 年）⁵や南アフリカのアパルトヘイトに対する制裁（1963 年）⁶等を安全保障理事会や加盟国に執ることを勧奨又は要請し、有効な成果を上げている。

(ウ) 平和のための結集

(i) 1950 年 11 月 3 日、国連総会は、米国の提案（通称アチソン決議）により「平和のための結集」と題する A/RES/ 377 (V) 決議を採択した。表決結果は、賛成 52 - 反対 5（ソ連、ポーランド、チェコスロヴァキア、ウクライナ及び白ロシア） - 棄権 2（インドおよびアルジェンチン） - 欠席 1（レバノン）であった。内容は、安

⁴ 第 14 条

「第 12 条の規定を留保して、総会は、起因にかかわらず、一般的福祉又は諸国間の友好関係を害する虞があると認めるいかなる事態についても、これを平和的に調整するための措置を勧告することができる。この事態には、国際連合の目的及び原則を定めるこの憲章の規定の違反から生ずる事態が含まれる。」

⁵ A/RES/39 (I)

⁶ A/RES/1761(XVII)

安全保障理事会が拒否権行使によって、平和と安全の維持に対するその一義的責任を全うすることに失敗したときに、(i)総会は、安保理自体の要請（手続的決定）または、加盟国の過半数の要請により、24 時間以内に緊急に特別会期を招集すること、そして、(ii) 総会は平和の破壊又は武力による侵略の場合に国際の平和と安全を維持又は回復するために加盟国に集団的措置を勧告することであった。

これまで、総会は、本年 2 月のウクライナ侵攻の場合を含め、計 11 回の緊急特別会期を招集した。

これに加え、1951 年 2 月に、総会は、平和のための結集決議を踏襲した「中華人民共和国政府の朝鮮へ国連の侵攻」と題する、決議 498 (V) を採択した。⁷

そして、1971 年にはインド・パキスタン戦争に伴う東パキスタン(バングラデシュ) 難民問題をめぐって、安全保障理事会は平和のための結集を要請したが、折から国連総会が会期中であったので、同支援策が通常会期で討議され、決議された⁸。平和のための結集決議の履行は、総計 13 回行われたことになる。

(ii) このうち、いくつかのケースでは、安保理が機能しない中、総会が代わって、緊急な武力紛争事態を扱い、当初、安保理での決定案に拒否権を行使していた常任理事国も結局、緊急特別総会の決議の採択に棄権ないし賛成し、その履行に参加した経緯がある。例えば、1956 年 11 月の第 2 回のスエズ運河封鎖に伴う英、仏両国の派兵部隊の撤退及び UNEFI の PKO 監視部隊の派遣⁹や、同月のハンガリー動乱に伴う人道支援の展開¹⁰、1958 年のレバノン内戦に伴う米軍の海兵隊派遣に対し、フルシチョフ書記長は平和のための決議への反対の自国の立場にもかかわらずアイゼンハウワー大統領に緊急特別総会開催を提案し、外国軍のレバノンからの撤退要求を全会一致により、決議させた¹¹。さらに、1960 年 9 月、コンゴ動乱の折に、第 4 回緊急特別会期は、コンゴ共和国の独立保全、ONUC のマンダートの承認、外国からの武器供与の禁止等を盛り込んだ決議を反対票なしで採択した。

(iii) 平和のための結集決議は、我が国においては、憲章上（第 42 条、第 43 条及び第 47 条）の結成手続によらず展開されたいわゆる「朝鮮国連軍」を追認¹²したものと

⁷ この決議は、ソ連が安全保障理事会を欠席している間に決定された朝鮮国連軍の展開への米国等の追加措置提案に対し、安保理復帰後に拒否権を繰り返し行使したことを受けたものである。その内容は、(i) 「安全保障理事会が常任理事会の全会一致がないため、中国共産主義者の朝鮮への侵攻について、平和と安全の維持に対するその一義的責任を全うすることに失敗したことを明記し」、(ii) 中華人民共和国政府の国連部隊への敵対行動等は朝鮮への「侵略」と認定し、即時撤退を要求し、(iii) 加盟国の国連への支援を要請し、併せ、(iv) 集団的措置委員会に追加措置の検討を要請するものであった。

⁸ A/RES/2790 (XXVI)

⁹ A/RES/998~1001 (ES-I)

¹⁰ A/RES/ 1007 (ES-II)

¹¹ A/RES/1273(ES-III)

¹² 筒井若水（1992）「国連体制と自衛権」東京大学出版会 p.88.

して、その正統性が疑問視されている。しかしながら、同決議のアプローチは、安保理が機能マヒに陥った場合、国連組織が安全保障上の基本的任務を発揮する有効な手段である。

(iv) 上述の好事例は、朝鮮戦争の折のような憲章第 7 章下の強制措置を伴わないがゆえに関係国に受け入れられたものである。願わくは、総会が憲章第 14 条の平和的調整と憲章第 11 条 1 項—2 項の平和と安全原則の審議又は討議に基づく措置の勧告権限と平和の結集決議とを効果的に組み合わせることによって、グローバルガヴァナンスの触媒機能を強化することを期待したい。

(2) 国連のシステムワイドなガヴァナンスの構築

現下の事態は、憲章第 14 条に規定される国際連合の目的及び原則を定める憲章の規定の違反から生ずる事態を含む一般的福祉又は諸国間の友好関係を害する虞があると認められる事態である。総会は、これを平和的に調整するための措置を勧告する上で、経済・社会・環境にわたる国連システムの全機構を動員し、かかる調整にあたることが想定されている。

このため、国連総会は、ブレトンウッズ諸機関を含む国連システムの本来機能の回復を図るべく、国連システムを中心とする紛争と災害の予防と復興のための包括的かつ包摂的なグローバルガヴァナンスの枠組みを構築すべきである。

その枠組みの任務は、以下を含むものとする。

- 全ての国連システム機関及び関連国際機関を通じ、あらゆるレベルで国連の目的及び原則を基礎とした平和の文化の世界大の浸透を図る。対象は、各国メディア、市民社会、教育研究機関、医療厚生組織、地域コミュニティ、民間企業、自治体を含む公的諸組織である。
- 規範形成のグローバルなレベルでは、上記 2. 及び 3. に述べた現行国際関係のリスク及び規範の欠陥を充足する多部門にわたる総合的な課題解決を計画し、履行すること。
- 国レベルでは、持続的な紛争予防・平和構築・復興促進のため、国連国別チーム United Nations Country Team (UNCT) (COVID-19 にかかわる国別対応体制別添参照) 統括下で、政府間および非政府間組織並びに国内外の援助機関からの専門的ステークホルダーを包摂する支援の戦略的計画を実施すること。
- その中で、国連システム諸機関は、この侵攻後も国際金融秩序を支え続けてきた IMF, 世銀乃至 WTO を中心とするブレトンウッズ体制との連携に、以下の諸点を踏まえ、一層の考慮を払うべきある。
 - ◇ これらブレトンウッズ諸機関は、「国連システム」の財政的基礎をなす。依然、その影響力と連携能力は、民間業界や NPOs をけん引するうえで、健在である。
 - ◇ ウクライナ紛争では、西側をはじめ局外国が展開する緊急の貿易等広範な経済制裁 (S W I F T の運用等) や投資リスクの評価に伴う非軍事的措置の下支えしているのが、これら機関である。
 - ◇ そこでは、出資クォータに基づく加重表決制が採用されおり、ロシアや中国

の拒否権はない。その一貫した政策方針は、西側先進国の推進する金融・経済制裁を安保理が発動する非軍事的措置に比肩する長期的効果を担保するものである。

5. 現下のウクライナ紛争への対応策

人道活動保護ミッションの展開

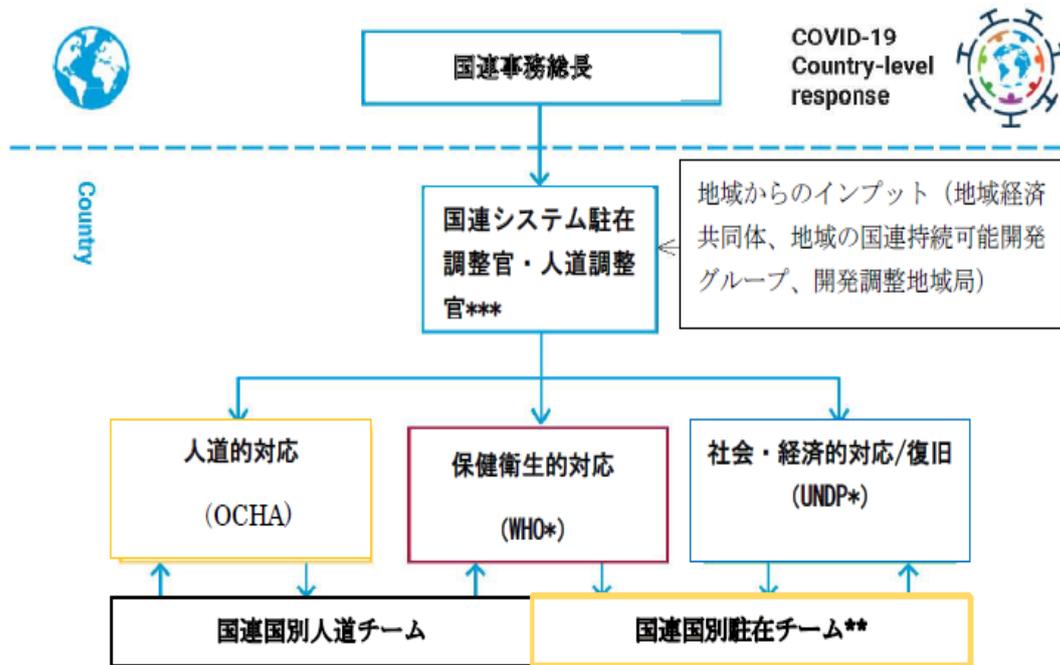
ロシア軍がウクライナにいる限り、人道的惨状はやむことはない。他方、両国が原則的対立を続ける限り紛争は長期化することは、必定である。また、この紛争の世界への悪影響は連鎖的に波及する。したがって、いま必要なのは、この紛争を in-situ に止め置くことである。

そのためには、難民及び被強制移動者及び文民の保護のための「人道・公平・中立・独立」の4原則に則った人道支援活動のシステムワイドな強力な展開とその安全と保護である。このため、平和の結集決議手続を援用して、局外国、例えば、インド、パキスタン、フィジー、バングラデッシュ、ジョルダン等のPKO隊員派遣国からの部隊からなるUN Protection Force in Ukraineを展開する必要がある。その任務は、局地的停戦の実現のための仲介、その停戦監視、人道支援のコンヴォイの保護、安全地帯の設定・管理、武器搬入の規制並びに緊急食糧搬入・搬出のための掃海等である。

UNEF Iの例もあり、このようなPKO部隊の展開は、安保理の認可を必要としない。また、展開先がウクライナ国内であるので、ホスト国の承認は容易である。また、ロシアは、3月にすべての当事国の人道支援を安保理決議案で呼びかけた手前もあり、展開に反対できない。

(了)

別添：COVID-19 国別対応体制



* 当該対応事項の技術的主管

** その事務所所在地が当該国の域外にあるものも含む。

*** 29 か国における国連システム駐在調整官は、緊急援助調整官 (ERC (Emergency Relief Coordinator)) に任命された人道調整官を兼務。

出典： UN(2021) A/76/75_E/2021/57, P.11